

第六章 印度之安全形勢

王尊彥*

壹、前言

2019年4月11日至5月23日舉行的印度大選結果，莫迪（Narendra Modi）所領導的執政黨印度人民黨（BJP）取得勝利，也是印度自1984年以來，單一政黨連續兩屆獲得過半數的國會席位，印度在內政方面持續維持穩定。軍事上，印度在南亞地區持續享有相對優勢。根據瑞典斯德哥爾摩國際和平研究所（Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI）的資料，2018年度印度在軍事支出為650億美元，排名全球第四，僅次於美國、中國與沙烏地阿拉伯，甚至超過第五與第六位的法、俄兩國。在此情況下，印度毋需憂慮來自其他南亞國家之軍事威脅。可是，在面對美國、中國等區域外大國在南亞日趨積極的動向，以及可能衝擊印度國家利益的國際局勢發展，印度政府則明確其立場並採取因應作為。在外交關係方面，印度與區域內外主要國家、尤其是美國與中國之間，大致維持穩定的關係。

以下各小節分別針對2019年印度對外關係，以及美國的「印太戰略」和美中貿易戰等兩大議題，析論其對印度之影響，及印度如何在此動盪的國際局勢中，確保國家安全並追求繁榮，並評估印度與其他主要國家在政策上之競合。

貳、印度與區域內外國家之關係

一、印度與區域外大國關係

印度對於美國的「印太戰略」，持續採取「不即不離」的態度，亦即原則上贊同「印太戰略」概念，但在具體行動上並非全面配合美國的政策。印度仍然持續與美國「印太戰略」所防範的國家維持軍事互動與交流，例如購買俄製武器、¹以及與中國聯合軍演。美國對此雖感不滿，但迄今仍無制裁印度之舉動。隨著美國國防部與國務院陸續公布「印太戰略」相關報告，印度在美國整體戰略規畫之定位已較過去明確；華府對印度的夥伴角色，將會有進一步的期待。

2017年印度與中國因「洞朗對峙」事件兩國緊張關係驟然升高，²其後於2018

* 王尊彥，非傳統安全與軍事任務研究所助理研究員，負責本章。

¹ 俄國是印度最大武器供應國。另據美國智庫布魯金斯學會印度中心（Brookings India）研究員 Dhruva Jaishankar 評指，印度認為透過與俄國建構友好關係，便可參與中亞事務並維持印太地區之均勢。Dhruva Jaishankar, “Four hurdles to brighter India-US relations,” *East Asia Forum*, July 24, 2019, <https://www.eastasiaforum.org/2019/07/24/four-hurdles-to-brighter-india-us-relations/>.

² 2017年6月中國以修建道路為由，派遣工程人員進入洞朗（Doklam），印度則以「中國侵犯不丹主權」、「印度支持不丹主權」為由阻止，印中兩國部隊展開對峙，甚至發生肢體拉扯，惟未爆發武裝衝突。同年8月28日，中方撤回人員，該事件宣告落幕。

年4月27日莫迪與習近平在武漢召開非正式會晤而有改善；2019年10月11至12日在印度南部城市清奈（Chennai）舉行第二次非正式會晤，迄今印中兩國關係大致維持穩定。在過去曾經交戰的歷史因素、中國在南亞藉由「一帶一路」擴張勢力、以及印巴敵對、中巴友好等背景之下，新德里（New Delhi）與北京之間始終存在一定程度的緊張，印度國內也持續瀰漫針對中國的民族主義情緒。

印度處理對美與對中之外交，大致遵循「不結盟政策」的歷史傳統，不與任何一方結盟；印度對於中、美之間喧騰一時的貿易戰爭，也試圖對美中雙邊保持距離，以避免池魚之殃並影響經濟利益。

二、印度與區域內主要國家關係

（一）巴基斯坦

過去一年印度與宿敵巴基斯坦之間，圍繞著克什米爾（Kashmir）問題爆發衝突，雙邊緊張關係升高。2019年2月14日，印度44名警察在克什米爾遭到巴國極端團體「穆罕默德軍」（Jaish-e-Mohammad）自殺攻擊喪命，新德里一向視該團體為恐怖組織。印度對此展開報復，於2月26日派12架幻象2000戰機越界空襲位於巴國西北邊境、據信為恐怖份子據點所在之三個城市。此係48年來印度首次越境攻擊巴國，印度軍機則有1架遭到擊落。所幸其後兩國政府均有克制，方未發展成全面戰爭。8月5日，印度政府廢除憲法賦予查謨與克什米爾（Jammu and Kashmir）地區之自治權，並擴大該地區的軍事部署，再度引發印巴關係緊張。

（二）孟加拉

印度與孟加拉關係向來穩定，兩國定期舉行高峰會或部長級會議。然而，孟加拉與中國關係亦逐年密切，孟國也參與「一帶一路」，2018年「一帶一路」在孟加拉的相關投資已達380億美元。面對此一情勢，印度基於「睦鄰優先」（Neighborhood First）原則，積極強化與孟加拉之關係，以抗衡中國影響力。2019年10月5日，孟加拉總理哈希納（Sheikh Hasina）訪問印度，並簽署包含使用孟國吉大港（Chittagong Port）以及孟國第二大港蒙格拉港（Mongla Port）等7項合作協定。

（三）斯里蘭卡

斯里蘭卡政府因無力償還貸款，而將漢班托塔港（Hambantota Port）99年經營權予以中國企業一事，各界均認為是中國成功在南亞取得潛在性海軍基地之事例。在斯里蘭卡海軍南方司令部遷移至漢班托塔市之後，更加深外界對該港轉為軍用基地之疑慮。對此，印度亦不甘示弱，聯合日本開發斯國西部的可倫坡港（Port of Colombo），由斯、印、日三國共同建設貨櫃碼頭並修築可容納大型貨櫃船之設施。³

³ Meera Srinivasan, "Sri Lanka, Japan, India sign deal to develop East Container Terminal at Colombo Port," *Hindu*, May 28, 2019, <https://www.thehindu.com/news/international/sri-lanka-japan-india-sign-deal-to-develop-east-container-terminal-at-colombo-port/article27273794.ece>.

參、印度面對與回應美國「印太戰略」

一、美國「印太戰略」將印度定位為印度洋主要夥伴

毋庸置疑，今日美國仍然是全球在最多領域、最具影響力的國家。2017年共和黨籍川普（Donald Trump）執政之後，公開否定民主黨前政府的諸多施政，但實際上仍延續歐巴馬（Barack Obama）政府重視亞太地區的政策方向，不論對共和黨或民主黨政府而言，印太地區對美國的戰略重要性與日俱增。

繼美國在2016年將印度指定為美國的「主要國防夥伴」（Major Defense Partner）、2017年《美國國家安全戰略》（*National Security Strategy of the United States*）強調對印度的關注、將美軍太平洋司令部（United States Pacific Command）更名為印太司令部（United States Indo-Pacific Command）、以及副總統與國務卿等政府高層陸續詮釋印太戰略的含義之後，美國國防部2019年6月1日公布《印太戰略報告》（*Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*），而國務院亦在11月4日公布其「印太戰略」報告《自由開放印太：促進共享願景》（*A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision*），兩份報告均明確說明美國在印太地區的國家利益，而印度則是美國在印度洋地區的重要夥伴，兩國共享戰略利益與民主價值。⁴

二、美、印互視對方為遏制中國的力量

綜觀前述相關報告對中國的定位，美國戰略擘畫中的主要戰略目標均包含中國。中國在全世界的戰略性擴張，已威脅到美國在其國內與全球的國家利益。鑒於南亞在美國全球戰略的重要性，與美國政治經濟理念相近的民主大國印度，不啻為遏制中國在南亞地區的重要夥伴。

對印度而言，「洞朗對峙」事件結束後，印中兩國關係雖然恢復穩定，但印度仍對習近平治下積極對外擴張的中國懷有疑懼，尤其是中國的「一帶一路」工程以及「珍珠鏈」戰略在南亞持續推進，對印度形成圍堵的戰略態勢。⁵此外，2019年2月發生「穆罕默德軍」恐攻之後，印度繼2009年、2016年和2017年，第四度向聯合國提案將其首腦阿茲哈（Masood Azhar）列為全球恐怖分子，卻仍遭到中國否決。印度政府甚為不滿，而國內輿情譁然，甚至爆發抵制中國貨品之行動。8月5日，印度在取消克什米爾地區自治地位之後，中國外長王毅於8月12日會晤印度外長蘇傑生（Subrahmanyam Jaishankar）時，不改支持巴基斯坦之立

⁴*Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, U.S. Department of Defense, June 1, 2019, https://media.defense.gov/2019/May/31/2002139210/-1/-1/1/DOD_INDO_PACIFIC_STRATEGY_REPORT_JUNE_2019.PDF; *A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision*, U.S. Department of State, November 4, 2019, <https://www.state.gov/a-free-and-open-indo-pacific-advancing-a-shared-vision/>.

⁵ 尤其中國與巴基斯坦的關係密切並在「一帶一路」合作，建構六大走廊當中的「中巴經濟走廊」，印度遂以「『中巴經濟走廊』破壞印度的主權」為由，2017和2019連續兩度拒絕中國邀請參加「一帶一路」國際合作高峰論壇。

場並指責印度，印中之外交緊張遂再度升高。

在新德里當局眼中，中國持續袒護巴基斯坦的背後，暗藏支持巴國對抗印度的意圖。對印度而言，在中巴關係緊密的情況下，美國的「印太戰略」明顯針對中國，故美國可作為支援印度的域外力量，故對其表示支持。具體作為上，印度在外交部成立專司印太事務的部門，負責與印度洋、太平洋、東協、東亞以及南太平洋國家間之合作，展現對「印太戰略」的重視。

肆、在美中經貿衝突與動盪下尋求繁榮

2018年印度的國內生產毛額(GDP)規模大約2.7兆美元，全球排名第七，僅次於美國、中國、日本、德國、英國與法國。莫迪在2019年8月15日慶祝獨立紀念活動時更表示，印度已設定目標，將在2024年使印度GDP提升到5兆美元規模。然而，印度近年經濟發展成果不彰，失業率居高不下，莫迪政府甚至一度被質疑是為轉移國內對經濟的注意力，而刻意與巴基斯坦之間升高緊張。

面對美中貿易戰爆發並沿續至今，印度政府似維持其在外交上不結盟的姿態，與美國和中國保持距離，試圖在美中衝突當中保留迴旋與運作的空間，甚至進一步期待能利用美中貿易戰，促進印度經濟發展與對外貿易。

印度在對美經貿方面，2018年之對美貿易順差高達252億美元。⁶在對中貿易方面，印度則致力於縮減對中國貿易逆差。自2018年4月至2019年3月，印度對中國出口約170億美元，進口700億美元，雙邊貿易逆差高達530億美元。⁷印度若得以利用中美貿易摩擦，增加對中國出口，將能有助印度縮減對中國貿易逆差，故此時倒向美、中任何一方對印度並無好處。

在這方面，新加坡國立大學教授吳木鑾等學者指陳，美中貿易戰將促使外資加速離開中國，有助於印度吸引更多外來投資。⁸根據聯合國貿易暨發展會議(United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD)估計各國在美中貿易互徵關稅下之獲益，印度可獲取110億美元之經濟利益。⁹印度智庫「觀察家研究基金會」(Observer Research Foundation)研究員潘特(Harsh Pant)也指出，莫迪總理在2019年9月21至27日訪問美國，除出席聯合國大會之外，更趁機向美國推銷印度。¹⁰

為因應美中貿易戰，莫迪辦公室2019年6月28日要求成立跨部會小組，負

⁶ U.S.-India Bilateral Trade and Investment, Office of the U.S. Trade Representative, <https://ustr.gov/countries-regions/south-central-asia/india>.

⁷ “India brings down trade deficit with China by \$10 billion in 2019,” *Business Standard*, April 11, 2019, <https://reurl.cc/K6K4Xm>.

⁸ Rishi Kant and Alfred M. Wu, “Will Modi 2.0 deliver on the economy? Thorny issues lie ahead, but the outlook is rosy,” *Asia Dialogue*, September 3, 2019, <https://theasiadialogue.com/2019/09/03/will-modi-2-0-deliver-on-the-economy-thorny-issues-lie-ahead-but-the-outlook-is-rosy/>.

⁹ “Trade Wars: The Pain and the Gain,” Press Release, United Nations Conference on Trade and Development, February 4, 2019, <https://unctad.org/en/pages/PressRelease.aspx?OriginalVersionID=500>.

¹⁰ Harsh V. Pant, “Reaffirming Indo-US ties,” Observer Research Foundation, September 22, 2019, <https://www.orfonline.org/research/reaffirming-indo-us-ties-55714/>.

責處理貿易戰迫使在中國設有製造基地的企業重新布局之情勢。¹¹另根據《路透社》(Reuters)報導，印度政府2019年8月14日召開會議，整理出設在中國並受到美中貿易戰衝擊的外資企業之目標清單，鼓勵此等企業將業務從中國搬遷至印度，而印度政府部門還必須針對電子、汽車和醫藥等9種產業，為印度商工部下轄之招商機構「投資印度」(Invest India)，擬訂招商優惠政策。¹²印度政府顯然期待能利用美中貿易戰，促進印度經濟發展與對外貿易。

伍、印度與主要國家印太政策的政經競合

印度政府本身有其推行多年的「東進」(Act East)政策，在該政策指導下，印度日益朝向東南亞與東北亞等亞太地區靠近。儘管如此，印度對於美國的「印太戰略」雖大致支持，但非毫無保留地接受。例如，外長蘇傑生在2019年6月會晤美國國務卿蓬佩奧(Mike Pompeo)時，重申印度對於印太地區採取包容的立場，印度對印太的概念係強調和平、繁榮與安全等普世價值，亦不針對特定的國家。此與美國在《印太戰略報告》當中，明白指出中國、俄國、北韓等國家並加以定位之作法，確實有顯著不同。

此外，日本、台灣等印太地區國家，也各自推出自己的印太政策。早在川普上任前的2016年8月下旬，日本首相安倍晉三在肯亞舉行的第六屆「東京非洲開發會議」(Tokyo International Conference on African Development, TICAD)，即已宣布日本的印太戰略—「自由與開放的印太」(Free and Open Indo-Pacific)，並提出經濟繁榮、普世價值和安全保障等三大主軸；同年11月莫迪總理與安倍晉三首相舉行高峰會並發表聯合聲明，強調印日兩國將共同主導印太區域的繁榮安定。前述印日兩國共同開發斯里蘭卡的可倫坡港，即屬兩國合作之事例。2019年9月2日印度國防部長辛赫(Rajnath Singh)與時任日本防衛大臣的岩屋毅舉行會談，確定2019年底前召開外交與國防部長級(2+2)會談，顯示印度與日本這兩個民主國家，除在經濟領域方面，共同協助其他印太國家開發之外，也同時推動在安全領域的合作。¹³

台灣蔡英文政府的「新南向政策」(New Southbound Policy)，設定18個目標國家，¹⁴其所涵蓋的地理範圍大多與美國「印太戰略」重疊，積極呼應美國「印

¹¹ Dipanjan Roy Chaudhury and Anandita Singh Mankotia, "India eyes gains from Sino-US trade tension," *Economic Times*, July 4, 2019, <https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/foreign-trade/india-eyes-gains-from-sino-us-trade-tension/articleshow/70065540.cms>.

¹² Aditya Kalra, Sankalp Phartiyal, "Exclusive: India to woo foreign firms like Apple to capitalize on U.S.-China trade war," *Reuters*, August 29, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-china-india-exclusive/exclusive-india-to-woo-foreign-firms-like-apple-to-capitalize-on-u-s-china-trade-war-idUSKCN1VJ1OE>.

¹³ 〈日印 2 プラス 2、年内に初開催＝防衛相会談で一致〉，《時事通信社》，2019年9月2日，<https://www.jiji.com/jc/article?k=2019090200729&g=pol>。至2018年為止，日印兩國已開過5次次長級的「2+2」會議。

¹⁴ 18個目標國包括印尼、菲律賓、泰國、馬來西亞、新加坡、汶萊、越南、緬甸、柬埔寨、寮國、印度、巴基斯坦、孟加拉國、尼泊爾、斯里蘭卡、不丹、澳洲和紐西蘭。

太戰略」並將其與「新南向政策」連結。該政策推動台灣企業經營海外市場，而在南亞地區最重要的目標國家即是印度，前述印度為因應美中貿易戰變局選列招攬特定企業，其中亦包含「和碩科技」（Pegatron Corporation）等台灣企業，正反映印度政府亦關注到台灣企業在全球的布局。

陸、小結

綜觀過去一年，印度在地緣政治競爭和全球經濟動盪當中，持續尋求安全與繁榮。印度的整體安全形勢尚屬穩定，雖然與巴基斯坦之間，圍繞著克什米爾地區之恐怖攻擊、以及取消克什米爾自治地位而出現對立，所幸並未進一步發展成軍事衝突。

印度與其他區域內國家，持續維持友好關係。然而，隨著中國持續在南亞推動「一帶一路」之戰略布局，包含與印度長年友好的孟加拉在內，印度的周邊鄰國陸續成為「一帶一路」的參與國。印度當局對於中國在其周邊的影響力快速擴張，並在地緣上形成包圍印度之勢，不免感到疑懼並質疑北京的真正企圖，此亦反映於印度拒派代表出席「一帶一路」國際合作高峰論壇一事。

在中國全球擴張勢力之背景下，美國等區域外國家推動印太戰略並關注印度，恰好提供新德里當局在持續推動其「東進」政策之際，展開戰略結盟的機會，同時印度也據此獲得來自域外抗衡中國威脅的助力。儘管印度與其他國家對於美國「印太戰略」的認知不盡相同，但彼此共享戰略目標已是不爭的事實。美中貿易戰迄今已波及許多國家，但新德里當局積極利用此全球的經貿亂流，營造對印度有利的局勢，同時亦與中國之間維持鬥而不破的外交。由此看來，在區域內外主要國家的戰略運作中不淪為被動並確保國家安全，在全球的經貿動盪中維持經濟繁榮，確實是現階段印度政府的重要安全目標。

（責任校對：劉蕭翔、張俊慶）